

Veli-Pekka Viljanen

Puhemiesneuvoston ehdotus 3/2020 vp eduskunnan työjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 2.9.2020

Eduskunnan työjärjestykseen ehdotetaan otettavaksi eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi välttämättömät, väliaikaisesti vuoden 2021 kesäkuun loppuun voimassa olevat säännökset, joiden perusteella eduskunta voisi erityisen vakavan, hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin johdosta päättää mahdollisuudesta toimittaa äänestykset täysistunnossa etä-äänestyksinä ja valiokunnat voisivat kokoontua etäkokouksiin.¹

1. Sääntelyn toteuttaminen eduskunnan työjärjestyksen muutoksella

Perustuslain 52 §:n mukaan eduskunnan työjärjestyksellä annetaan tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä.

Perustuslakia säädettäessä ja nykyistä eduskunnan työjärjestystä hyväksyttäessä pyrittiin niminomaisesti keventämään eduskunnan toiminnan perustuslaintasoista sääntelyä. Hallituksen perustuslakiesityksessä todettiin, että eduskuntatyön yksityiskohtainen perustuslaintasoinen sääntely on tarpeettomasti jäykistänyt eduskunnan työskentelyn ja toimintatapojen kehittämistä. Perustuslain pysyvän luonteen ja eduskuntatyön joustavan kehittämisen kannalta sääntelyn lähtökohtana oli, että perustuslaissa säädetään eduskunnan osalta vain periaatteellisesti tärkeistä asioista. Perustuslaintasoisen sääntelyn tuli eduskunnan sisäiseksi luonnehdittavien asioiden kohdalla olla lisäksi riittävän yleispiirteistä, jotta eduskunta voisi joustavasti kehittää toimintaansa (HE 1/1998 vp, s. 24). Tämän periaatekannan mukaisesti huomattava osa perustuslakina voimassa olleesta valtiopäiväjärjestyksen eduskunnan työskentelyä koskevista yksi-

¹ Olen antanut ehdotuksen valmisteluvaiheessa lausunnon eduskunnan pääsihteerille 14.4.2020 erinäisistä eduskunnan kokoontumisesta ja päätöksentekoa tietoverkon välityksellä koskevista seikoista sekä eduskunnan puhemiesneuvostolle 9.6.2020 virkamiestyöryhmän esityksestä puhemiesneuvoston ehdotukseksi työjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta.

tyiskohtaisista säännöksistä siirrettiin perustuslain tasolta eduskunnan työjärjestykseen. Eduskuntaa koskevista säännöksistä perustuslakiin otettiin lähinnä sellaiset säännökset, jotka liittyivät olennaisesti eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä tai määrittivät keskeisesti eduskunnan tehtäviä, organisaatiota ja päätöksentekoa taikka kansanedustajan asemaa ja joilla oli selvästi muunlainen kuin vain eduskunnan sisäinen merkitys (HE 1/1998 vp, s. 37).

Perustuslain säännökset eduskunnasta ja sen toiminnasta lähtevät sinänsä ajatuksesta eduskunnan fyysisestä kokoontumisesta valtiopäiville. Tämä käy ilmi jo eduskuntaa koskevasta 2 §:n 1 momentista, jonka mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa ”valtiopäivillä kokoontunut eduskunta”. Perustuslain 33 §:n 1 momentin mukaan eduskunta ”kokoontuu valtiopäiville” vuosittain eduskunnan päättämänä ajankohtana. Kuten puhemiesneuvoston ehdotuksen perusteluissa todetaan, perustuslain sääntely eduskunnan kokoontumisesta valtiopäiville ja eduskunnan koolla olosta (PL 26, 61 ja 70 §) viittaa yhtäältä siihen, että eduskunnan tulee tehdä päätöksensä määrämuotoisissa kokouksissa, ja toisaalta siihen, että joitakin toimenpiteitä saa tehdä vain eduskunnan ollessa toiminnassa ja valmiina reagoimaan kyseisiin toimenpiteisiin määrämuotoisissa kokouksissa.

Perustuslaissa äänestysmenettelystä täysistunnossa säädetään varsin yleisluonteisesti. Perustuslain 41 §:n 2 momentin mukaan päätökset täysistunnossa tehdään annettujen äänten enemmistöllä, jollei perustuslaissa erikseen toisin säädetä. Äänten mennessä tasan ratkaisee arpa, paitsi milloin ehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan määräenemmistö. Äänestysmenettelystä säädetään tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä. Perustuslain äänestysmenettelyä koskevan sääntelyn ei nähdäkseni voida katsoa estävän sitä, että eduskunnan työjärjestyksessä mahdollistetaan etä-äänestyksen käyttöönotto täysistunnossa, kunhan sääntely ei ole miltään osin ristiriidassa perustuslain nimenomaisten säännösten kanssa. Siten etä-äänestys ei tule kysymykseen esimerkiksi eduskunnan puhemiesten ja varapuhemiesten vaaleissa, jotka suoraan perustuslain 34 §:n 2 momentin mukaan toimitetaan umpilipuvin.

Eduskunnan valiokuntien toiminnasta ei perustuslaissa ole yksityiskohtaisia menettelysäännöksiä valiokunnan päätösvaltaisuutta koskevaa perustuslain 35 §:n 3 momenttia ja valiokunnan toiminnan julkisuutta koskevaa perustuslain 50 §:n sääntelyä lukuun ottamatta. Siten perustuslaista ei löydy käsitykseni mukaan suoranaista estettä sille, että eduskunnan työjärjestyksessä säädetään mahdollisuudesta pitää valiokunnan kokoukset etäkokouksina.

Voin yhtyä puhemiesneuvoston ehdotuksen perusteluissa omaksuttuun kantaan, jonka mukaan perustuslain ei voitane katsoa estävän ottamasta lainkaan huomioon tekniikan kehitystä säänneltäessä eduskuntatyötä eduskunnan työjärjestyksellä, vaikka valtiosääntöpoliittinen perustuslain täydellisyysperiaate puoltaakin merkittävien eduskunnan toimintatapoja koskevien perusratkaisujen käyvän ainakin jollakin yleisyyden tasolla ilmi perustuslain säännöksistä (PNE, s. 15).

Arvioitaessa ehdotetun sääntelyn toteuttamista eduskunnan työjärjestyksellä on mielestäni erityistä painoarvoa annettava sille, että kyseessä ei ole eduskunnan toimintatapojen pysyvä muutos, vaan työjärjestyksen muutos ehdotetaan toteutettavaksi määräaikaisena kesäkuun 2021 loppuun voimassa olevana sääntelynä. Sääntely on myös säädösperusteisesti kytketty eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseen erityisen vakavan, hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin johdosta (ETJ 80 a §). Ehdotuksen tavoitteena on perusteluiden mukaan turvata eduskunnan toimintakyky Covid-19 –viruksen aiheuttamasta pandemiasta johtuvissa poikkeuksellisissa oloissa. Perustelujen mukaan viruksen leviämisen jatkuminen voi vaarantaa eduskunnan toimintakyvyn, jos monet kansanedustajat tai eduskunnan toimintoja ylläpitävät henkilöt sairastuvat samanaikaisesti viruksen aiheuttamaan tautiin tai altistuvat sairastumiselle (PNE, s. 3).

Kokoavasti katson, ettei perustuslaista johdu estettä eduskunnan työjärjestyksen säännöksiin mahdollistaa täysistunnon etä-äänestystä tai valiokuntien etäkokouksia. Perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen välisen työnjaon mukaan eduskunnan toimintatapojen yksityiskohtaisempi sääntely kuuluu ensisijaisesti työjärjestyksen alaan. Edellytyksenä on luonnollisesti, että ehdotetut eduskunnan työjärjestyksen säännökset eivät ole ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa. Tältä osin pidän puhemiesneuvoston ehdotusta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana.

Ylimmän valtioelimen, eduskunnan toimintakyvyn varmistaminen nykyisen koronavirusepidemian aikana on koko valtiojärjestyksen toiminnan kannalta ensiarvoisen tärkeää. Viime kädessä puhemiesneuvoston ehdotus suojaa Suomen valtiosäännön mukaisen päätöksentekojärjestelmän toimintaa. Säädännäisten mekanismien luominen eduskunnan toiminnan turvaamiseksi myös poikkeusoloissa on siten valtiosääntöoikeudellisesti perusteltua. Esityksen perusteluissa viitataan muun muassa siihen, että valiokuntien kokoontumista on käytännön toimin rajoitettu kevätistuntokaudella 2020 vain välttämättömien asioiden käsittelyyn (PNE, s. 2). Valiokuntien etäkokousten mahdollistamisella voidaan lisätä valiokuntien toimintaedellytyksiä ja

lieventää nykytilanteen ongelmallisuutta. Lisäksi eduskunnan täysistunnossa on sopimusperusteisesti rajoitettu läsnä olevien kansanedustajien lukumäärää (PNE, s. 2), mitä voidaan pitää erityisesti jatkuessaan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, koska tällainen sopimusperusteinen menettely rajoittaa kansanedustajien mahdollisuutta harjoittaa täysimääräisesti edustajantointiaan. Mahdollisuus etä-äänestykseen täysistunnossa turvaisi kansanedustajille nykyistä laajemmat mahdollisuudet hoitaa koronavirusepidemian oloissa kansanedustajan tehtäviä. Edellä esitetyn perusteella pidän ehdotettua sääntelyä sekä valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä että valtiosääntöoikeudellisesti tarpeellisena sääntelynä nykyisessä pandemiatilanteessa.

2. Muita huomautuksia

Täysistunnon etä-äänestyksen ja valiokuntien etäkokousten mahdollistaminen on ehdotuksessa asetettu varsin korkean kynnyksen taakse. Tätä voidaan pitää perusteltuna, koska kyse on poikkeamisesta eduskunnan normaaleista päätöksenteko- ja toimintatavoista, joiden tulee olla lähtökohtina myös poikkeuksellisissa oloissa. Sääntely on ensinnäkin kytketty siihen edellytykseen, että täysistunnon etä-äänestämisen ja valiokuntien etäkokousten salliminen on välttämätöntä eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi erityisen vakavan, hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin johdosta. Kriteeri ”erityisen vakava, hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti” vastaa valmiuslain 3 §:n 5 kohdan poikkeusolomääritelmää. Olennaista on kuitenkin, että päätöksen kriteerin täyttymisestä tekee eduskunnan työjärjestyksen osalta eduskunta, eikä eduskunta ole päätöstä tehdessään riippuvainen siitä, onko valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut maassa vallitsevan poikkeusolot tai onko valtioneuvoston asetuksella otettu käyttöön valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia. Eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä ei sovi, että sen noudattamat menettelytavat olisivat riippuvaisia muiden valtioelinten päätöksistä. Huomionarvoista on myös, että eduskunnan työjärjestyksen 8 a luvun edellytyksenä on, että sääntelyn käyttöönotto on välttämätöntä nimenomaan eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi.

Menettelyllisesti eduskunnan päätös etätyötä koskevan eduskunnan työjärjestyksen uuden 8 a luvun soveltamisesta on sidottu puhemiesneuvoston ehdotukseen ja perustuslakivaliokunnan asiasta antamaan kannanottoon. Perustuslakivaliokunnan asiana on tässä yhteydessä arvioida

muun muassa sääntelyn käyttöönoton oikeudellisten edellytysten täyttymistä. Lisäksi eduskunnan etätyötä koskevan päätöksen kesto on ajallisesti rajattu enintään kolmen kuukauden ajanjaksoon kerrallaan. Pidän sääntelyä tältä osin asianmukaisena ja hyvin perusteluna.

Ehdotetun työjärjestyksen 80 b §:n mukaan valiokunnan etäkokousten edellytyksenä on, että kokoukseen osallistumaan ja kokouksessa läsnä olemaan oikeutetut ovat tietoturvalisessä yhteydessä keskenään. Ehdotetun 80 c §:n mukaan äänestys täysistunnossa voidaan toimittaa jokaisen kansanedustajan käytettävissä olevalla puhemiesneuvoston hyväksymällä tietoturvalisellä tietoteknisellä järjestelmällä. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että tehtäessä päätöstä 8 a luvun soveltamisesta, tulee järjestelmien tietoturvan olla kattavasti varmistettu. Tältä osin viittaa myös puhemiesneuvoston ehdotuksen perusteluihin, joiden mukaan käyttöön otettava etä-äänestysjärjestelmää valittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota jokaisen edustajan tosiasialliseen mahdollisuuteen äänestää teknisesti toimivassa järjestelmässä, kansanedustajan luotettavaan tunnistamiseen, annettujen äänten oikeaan kirjautumiseen ja äänestystapahtuman eri vaiheiden jälkikäteiseen todentamiseen. Etä-äänestystä ei voida ottaa käyttöön, ellei tietoteknisen järjestelmän saatavuutta, luotettavuutta, eheyttä ja kiistämättömyyttä voida turvata. Samoin on varmistettava, että järjestelmän tulee olla suojattu ulkopuolisia häiriöitä ja väärinkäytöksiä vastaan (PNE, s. 5).

Pidän puhemiesneuvoston ehdotusta eduskunnan työjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta asianmukaisena. Arvioni mukaan sen mahdollistamat täysistunnon etä-äänestys ja valiokuntien etäkokoukset voivat pandemiatilanteen edetessä muodostua välttämättömiksi keinoiksi turvata eduskunnan toimintaedellytykset. Pidän ehdotettua sääntelyä myös sisällöltään asianmukaisena ja eduskunnan työjärjestyksen tasolla riittävänä.